

ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA LA JUSTICIA PENAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

Una reforma del procedimiento penal, que pretenda la transformación radical del sistema de enjuiciamiento vigente, según aspira el Proyecto de Código Procesal Penal de la Nación (Pr. CPP), recientemente remitido al Congreso Nacional, reclama, necesariamente, una transformación de idéntico nivel en la constitución de los órganos estatales encargados de administrar justicia penal. Como el procedimiento penal es un procedimiento de marcado tinte oficial, no sólo porque el Estado decide el conflicto social que conforma su base, sino, antes bien, porque es el Estado quien, de ordinario, persigue penalmente y hasta, en ocasiones, toma a su cargo la defensa del imputado, la adecuación de la organización judicial a la nueva forma de proceder no es sencilla, ya que abarca todo el espectro de funciones cumplidas durante el procedimiento (acción, defensa y jurisdicción) y los órganos que las realizan (ministerio público, defensor oficial, tribunales).

La transformación propuesta por el Pr. CPP contiene, además, un segundo grado de dificultad, que hunde sus raíces en una concepción política autoritaria —el derecho penal colonial era fruto de la Inquisición española—, a un sistema de enjuiciamiento propio de una república democrática y a la organización judicial correspondiente.

No se trata, entonces, tampoco en la organización judicial, de una reforma meramente práctica, según tantas veces se intentó con el Pr. CPP vigente, sin ningún resultado alentador para la administración de justicia, ni tan siquiera se pretende una reforma tenue o parcial de la legislación que rige, sino que, al contrario, se ha puesto en marcha, como lo advertimos, una reforma profunda de todo el sistema de administración de justicia penal, que busca revertir la situación de atraso cultural y político en que se halla la legislación y práctica nacional en la materia.

Para ser claro, la reforma no procura "más de lo mismo", sino que intenta un cambio cualitativo de importancia en la forma de administrar justicia penal. El estado actual de las estructuras judiciales en materia penal, caracterizado por su apego a las formas burocráticas de proceder, propias de la Inquisición, no responde, ni política ni prácticamente, a los principios que gobiernan la administración de justicia penal en una república democrática. La simbiosis que existe entre procedimiento y organización judicial torna ilusorio pretender la conversión a un procedimiento penal republicano de estructuras pensadas y formadas para llevar a cabo un procedimiento autoritario e inquisitivo. La experiencia demuestra que, cuando varió el sistema procesal, sin un cambio equivalente en la organización judicial, las viejas prácticas, enquistadas en la rutina de las estructuras burocráticas, terminaron por decolorar el cambio pretendido, impidiendo el desarrollo total de los principios que lo inspiraron.

Este cambio cualitativo se puede expresar con unas pocas principios, que inspiran la organización propuesta. Estos principios servirán de eje explicativo de la nueva organización judicial.

II. EFICIENCIA

A) En la persecución penal

Nadie desconoce que el sistema federal de enjuiciamiento penal que nos rige ha posibilitado la impunidad existente en áreas delictivas que hoy preocupan sobremedida al cuerpo social. Mediante una investigación empírica, realizada en el marco de esta reforma, hemos podido comprobar que la estructura judicial dedica sus esfuerzos útiles, en gran medida, a la reacción contra los delitos más leves y sencillos; al contrario, carece de efectividad cuando se trata de delitos complejos y graves, especialmente en el área de los delitos no tradicionales.

Por otra parte, la ya célebre "mora judicial", esto es, el tiempo excesivo que la mayoría de los procesos tarda para llegar a una decisión, no es, como se presupone, una de las causas de la falsificación normativa, sino, muy por el contrario, uno de los resultados del sistema aplicado, que se transforma en método para asegurar impunidad. Hemos verificado que, hasta cierto punto, el sistema vigente resulta temporalmente eficiente para la persecución penal de delitos leves y sencillos, cuya sentencia se dicta en un tiempo razonable, conforme a las pautas judiciales de nuestro país. El problema aparece, unido a la impunidad, de la mano de los delitos graves, complejos o no convencionales.

Resulta absolutamente necesario revertir el proceso de penalización de los delitos más leves y sencillos y de despenalización de los delitos complejos, graves y no convencionales, al que condujo, de hecho, el sistema actual de enjuiciamiento penal.

La eficiencia en la persecución penal es, en primer lugar, tarea y responsabilidad que corresponden a los órganos del Estado cuya razón de ser reside, precisamente, en la función de perseguir penalmente: ministerio público y policía. Por ello, la ley orgánica que se propone transforma totalmente la organización del ministerio público, para que pueda cumplir con idoneidad la difícil tarea que se le encomienda. Según veremos, se tratará ahora de un cuerpo judicial unificado, estructurado jerárquicamente, activo en la persecución penal, que utiliza sus recursos humanos y materiales de manera adecuada a los casos que se le presentan. El es el responsable de investigar el hecho, de llevar a juicio a quienes estima culpables y de lograr su condena.

La eficiencia pasa, en gran medida, por la adaptabilidad al caso particular. No es lo mismo perseguir a un único autor de un hecho punible leve o simple, que perseguir a un grupo de personas asociadas, a quienes se les imputa varias conductas delictivas graves o complejas. Es por ello que la organización propuesta para el ministerio público tiene su punto de partida en la posibilidad de reaccionar activamente frente al caso, reuniendo esfuerzos personales, según su complejidad, para lograr un fin legítimo y propio de la función: el pronto esclarecimiento de los hechos y la condena de los culpables.

La experiencia histórica enseña, por lo demás, que aquellos estados capaces de un sistema eficaz de persecución penal y de medios idóneos para

la investigación, terminan descargando su propia ineficacia sobre las garantías de las personas, avasallando los límites que ellas imponen para obtener la eficiencia que el mismo sistema impide conseguir. Así, por ejemplo, la confesión bajo coacción reemplaza a los medios legítimos de prueba. Algo de ello explica la exposición de motivos del Pr. CPP.

Para alcanzar este objetivo, la primera decisión consistió en situar institucionalmente al ministerio público. Dejando a un lado discusiones conceptualistas, que no apartaron cambios significativos en la estructura y organización del ministerio público (tesis judicialistas, tesis administrativistas), lo importante es establecer mecanismos que relacionen al ministerio público con cada uno de los poderes del Estado, sin subordinarlo completamente a ninguno de ellos.

Respecto de su relación con los tribunales que integran el Poder Judicial, rige la ley procesal penal y la penal. Pero se consideró absolutamente necesario, como modo de asegurar la estructura contradictoria y dialéctica del nuevo proceso penal, preservar su autonomía de gestión administrativa, financiera y disciplinaria. Así se revierte la actual situación, en la cual el ministerio público representa, en realidad, una estructura absolutamente dependiente de los tribunales (competencia, turnos, disciplina del servicio, etcétera). En la nueva organización, distribución de tareas, administración de recursos humanos y materiales, y disciplina del servicio son labores que quedan reservadas, en general, a la gestión propia del ministerio público.

Respecto de su relación con los Poderes Ejecutivo y Legislativo, es sano preservar, como principio básico, aquel que domina la tesis judicialista: autonomía de decisión del ministerio público. Pero ello no significa que el ministerio público pueda colocarse, por su acción y decisión, al margen de los problemas y de las decisiones políticas fundamentales del Estado. La solución ha sido vincular el ministerio público a las instrucciones del Poder Ejecutivo, siempre y cuando, en caso de disidencia, ellas cuenten con el acuerdo del Poder Legislativo. En los demás casos, la oposición fundada del jefe del ministerio público basta para rechazar la instrucción. Importante es destacar que estas relaciones funcionan sólo con la cúspide del ministerio público, el Procurador General de la Nación, y quedan vedadas con los fiscales inferiores del sistema, según actualmente se conciben.

En segundo lugar, para determinar la posición interna del ministerio público, conforme a las metas expuestas, fue necesario diseñar una estructura elástica y ágil, fácilmente adaptable a las circunstancias concretas de la persecución penal. Partiendo de los principios de unidad e indivisibilidad, se establecen cinco niveles de funcionarios, relacionados entre sí jerárquicamente, por medio de un sistema de instrucciones generales o particulares. Las instrucciones son vinculantes y generan responsabilidad para el funcionario que las emite; empero, se concede a los funcionarios inferiores el derecho a objetarlas por ilegítimas, acción que prevoca un procedimiento interno para su control y ratificación.

B) Es las garantías ciudadanas

Por contraposición, el guardián de las libertades es el tribunal, y en esa tarea también debe ser eficiente. El sistema judicial vigente tampoco se ha lucido en este aspecto de la cuestión. Ello no deriva, necesariamente, de las personas que operan el sistema, sino, en primer lugar, del sistema

mismo. El, con su organización vertical y burocrática de los tribunales, con su modelo de enjuiciamiento sobre la base de actas, es consecuencia de un esquema de organización de la tarea judicial que tiene por base un Estado autocrático, que delega por escalones las funciones en los funcionarios y luego, por devolución, controla, en sentido inverso, el buen funcionamiento del servicio, plasmado en las actas escritas. Para él no importa, en cambio, la personalización del juicio, la independencia de los órganos judiciales que administran justicia, la transparencia pública de esa tarea, ni la participación efectiva de los interesados en el procedimiento, como control y límite de la tarea de los tribunales. Es evidente que una organización judicial republicana debe partir de los principios inversos.

Por otra parte, el sistema vigente en el orden nacional —y muchos de los impuestos por códigos provinciales modernos, atados a un prejuicio histórico mal entendido— produce una grave confusión de funciones: él entrega a un único órgano —el juez de instrucción— la facultad de inquirir y la de proteger a la persona perseguida, de modo que transforma a un juez en persecutor público, que se debe controlar a sí mismo para no incurrir en arbitrariedades respecto de las garantías ciudadanas; al mismo tiempo, desplaza al ministerio público de su función específica, perseguir penalmente, convirtiéndolo en un funcionario con tareas meramente formales en el procedimiento penal. El resultado está a la vista: colocar toda la tensión que implica un procedimiento penal en manos de una única persona no brinda eficiencia en la persecución, ni en la protección del imputado; el juez navega entre dos aguas que inexorablemente se rechazan y, en fin, incumple la utopía institucional del control propio. Pero, además, el sistema federal es aún más deficiente, en el aspecto que tratamos, pues los tribunales llamados "federales", tanto en la ciudad de Buenos Aires, como en las provincias (jueces de sección), son únicos para instruir y juzgar: la misma persona persigue y decide. Tal anomalía ya fue puesta de manifiesto por el proyectista del sistema vigente (ver Exposición de Motivos del Código de Procedimientos en Materia Penal).

En verdad, no se ha destacado convenientemente que el juez de instrucción, cuyo alambramiento impuro se adjudica al Código de Instrucción Criminal francés de 1808 (transmitido a los sistemas europeos-continentales que lo tuvieron como modelo de la reforma del siglo xxii), sólo fue el resultado de un compromiso político entre el Ancien Régime y las ideas republicanas reformadoras, compromiso que consistió en la permanencia del inquisidor en el primer período del procedimiento penal.

Frente a todo ello, el sistema planeado organiza a todos los órganos públicos que intervienen en la administración de justicia penal de un modo absolutamente diverso del anterior. En principio, separa claramente las funciones que cumplen unos y otros, en pos de la eficiencia de la tarea del Estado en funciones contrapuestas que, según la ley penal, le corresponden a él. Nos referimos, principalmente, a las funciones de perseguir penalmente y de juzgar. Claramente, el nuevo sistema coloca en manos del ministerio público (también de la policía, su auxiliar inmediato) la responsabilidad por la eficiencia de la persecución penal, y lo organiza conforme a las necesidades de esa función y de la responsabilidad consiguiente. De la misma manera, los tribunales asumen toda la responsabilidad por la labor de juzgar, v.gr., por el amparo a la persona que es perseguida penalmente, y son organizados conforme a su misión. Por último, la defensa técnica, tarea que también asume el Estado, en defecto de provisión privada, tiene, en la ley que se presentará, una organización completamente diferente de la actual, con el fin de tornar eficiente una tarea que hoy dista de serlo.

El proyecto introduce, en el ámbito de la administración de justicia penal, todos los principios que deben regir una organización política republicana y democrática, que preferimos nombrar específicamente.

III. PERSONALIZACIÓN

El sistema actualmente vigente se caracteriza por una despersonalización absoluta de la administración de justicia. La Constitución y la ley han establecido, a la par de órganos competentes para cumplir los papeles que reclama la administración de justicia penal, mecanismos precisos y complejos para asegurar la individualización e idoneidad de la persona física responsable por la labor respectiva. Sin embargo, la delegación que se produce, sin regla alguna que le habilite, es tan enorme que en la realidad una gran mayoría de los actos de administración de justicia no están realizados por las personas idóneas, según la ley, más aún, ni siquiera interesa que tales personas los cumplan, pues, de hecho, son reemplazadas por otras. Nótese, por ejemplo, que la Constitución ha previsto un mecanismo complejo políticamente para designar a los jueces, encargándoles sólo a ellos la tarea de administrar justicia; empero, de hecho, esa labor es cumplida, ordinariamente, por empleados que operan bajo la ficción de la firma posterior del protocolo, designados sin ningún resguardo.

Tal forma de proceder ha provocado diversos resultados. En primer lugar, los litigios transcurren hoy ante tribunales, como cosas o engranajes de una máquina, y no ante jueces "de carne y hueso". Existen tribunales sin jueces (igual sucede en las demás funciones), por renuncia, licencia o enfermedad del juez, o, simplemente, porque el cargo no ha sido cubierto, que funcionan igual que los demás, como si un juez estuviera presente; el recurso a la firma de las actas por algún juez cubre la apariencia, y no interesa la presencia del juez, pues los actos son cumplidos por otras personas.

No menor es el problema en el ámbito de la responsabilidad por la tarea cumplida o por la falta de cumplimiento de la tarea impuesta, que se diluye en un sinnúmero de personas innominadas (los delegados), quienes no firman las actas ni las decisiones, pero, en realidad, son las que cumplen los actos.

Estas y otras ficciones, a las que lentamente nos hemos acostumbrado jueces, profesionales y, en general, todas las personas que operan el sistema judicial son, en realidad, más que prácticas viciadas, algunas de las mayores falsificaciones del sistema democrático en el área de la administración de justicia. No puede ser considerado una mera práctica viciosa el hecho de que quienes juzgan a las personas o conducen el procedimiento no son los funcionarios designados por la Constitución y la ley, sino una serie de personas innominadas, escondidas bajo el nombre de "el tribunal".

Conforme a ello, los diferentes oficios judiciales se han convertido en pequeños "feudos", que interesan más como tales, para el sistema, que por las personas que deciden. Un tribunal es hoy un ente en sí mismo, con independencia de sus componentes personales. Según esta forma de organización, las estructuras administrativas de los juzgados, cámaras, salas de cámara, fiscalías, defensorías, etc., representan entes administrativamente íntegros y completos en sí mismos, con un desperdicio máximo de recursos humanos y materiales, y, consiguientemente, un costo mayúsculo. Dos ejemplos al azar ilustran esta afirmación. Se ha calculado en 10.000 volúmenes el inventario de las bibliotecas de los tribunales penales de la

ciudad de Buenos Aires, número que alcanzaría para crear la mejor biblioteca penal de país, si no fuera porque esos 10.000 volúmenes, la mayoría de las veces inutilizados, se reducen a unos pocos títulos que se repiten en los distintos organismos. El correo que crea cada tribunal para comunicarse con los distintos oficios, en un radio de quince cuadras alrededor del centro (Palacio de Justicia), ocupa, aproximadamente, algo más de trescientas personas, que día a día recorren esas cuadras conjuntamente (traeían expedientes, notifican, etc.), entrecruzándose entre ellas.

El sistema de reparto de asuntos sigue la misma línea: el juicio penal ha sido convertido en un número y una carátula, en verdad en un expediente, sin interesar cuántos hechos punibles y cuántas personas imputadas constituyen su objeto, ni qué grado de complejidad él tiene.

Frente a ello, la nueva organización, incluido el Pr. CPP, aspira a lograr no sólo que los funcionarios designados para cumplir cierta función sean los que realicen los actos propios de ella, sin delegación alguna, sino, además, que cada uno de ellos sea el responsable personal de la tarea que se le encomienda. Ello implica sustituir la organización por juzgados, salas o cámaras, para ingresar en una nueva unidad, más amplia, compuesta por varios jueces y gobernada por un consejo, que ellos mismos eligen, jueces que se expresan por ese único tribunal, según la integración necesaria para el caso, y se reparten las diversas tareas inherentes a la función judicial, conforme al CPP, sin integraciones fijas: la organización evita así la "feudalización" en unidades menores, administrativamente autónomas. Por supuesto, el Pr. CPP contribuye a desarrollar este objetivo, prescribiendo que los jueces que hayan presenciado los debates sean los únicos habilitados para dictar el fallo.

La organización de los tribunales responde, pues, al favorecimiento de este principio de personalización, incluyendo allí los mecanismos adecuados para evitar la rutina burocrática. Se ha dividido el país en distritos judiciales amplios, para permitir la creación de tribunales zonales, con un número de jueces suficiente que posibilite cumplir todas las tareas que el Pr. CPP encomienda a los tribunales. Los jueces del tribunal no se identifican con una función o período determinado del procedimiento, sino que, a su turno, constituyen el tribunal, con la integración que la ley determina para las diversas funciones propias de los jueces en el nuevo sistema de enjuiciamiento penal. Además, se ha utilizado una fórmula elástica —juez por cantidad de habitantes— que, a la par de asegurar un número mínimo de jueces, suficiente para llevar a cabo todas las tareas judiciales, permite la actualización periódica o la adecuación a situaciones de excepción.

Del mismo modo se organizan los tribunales especializados, al de ejecución y el tutelar, atendiendo a fórmulas elásticas con capacidad para adecuarse a la tarea que cumplen.

En la débil del ministerio público, la transformación del punto de partida es mucho más clara, por la índole de sus funciones. El ministerio público podrá concurrir a la investigación del caso y a la defensa de su pretensión jurídica no sólo con el número de funcionarios necesarios para obtener éxito, sino con aquellos mejor capacitados para instruirlo y dictaminarlo, adecuándose al caso que debe perseguir.

Un nuevo sistema para la distribución de tareas y asuntos colaborará eficazmente para realizar estos propósitos. En lugar de afectar jueces, desde su nombramiento, a un período circunscripto del procedimiento penal, quienes integren la organización como jueces permanentes tendrán a su cargo, por turnos, todas las labores que el Pr. CPP asigna a los jueces. El reparto de asuntos ya no tendrá como átomo de distribución al expe-

diente, cualquiera que sea su complejidad; al contrario, el caso y su complejidad gobernarán la atribución de asuntos.

En la organización de los tribunales tal método de reparto sólo influirá en una más justa distribución del trabajo entre los integrantes del tribunal. El método, en cambio, adquiere importancia material dentro de la organización del ministerio público, pues la complejidad del caso determina, directamente, los esfuerzos que se destinarán a su investigación y persecución (mínimo de fiscales que trabajarán en el caso, perfil de sus conocimientos, etcétera). De allí la obligación de los fiscales inferiores de denunciar, a sus superiores, los casos que superan la complejidad de rutina, para que se pueda decidir, conforme a instrucciones generales o atendiendo individualizadamente al caso particular, cuántos fiscales y cuántos se ocuparán de ellos.

Se establece también una organización completamente nueva —al menos en nuestro país— para la defensa de oficio. Esa tarea, que el sistema actual ha conducido a un alto grado de despersonalización y rutina, incumbe, según esta ley, a las organizaciones de abogados, subvencionadas parcialmente por el Estado para cumplir ese papel. Para asegurar la eficacia del servicio se establece una relación directa y personalizada entre el imputado y su defensor y se garantiza la idoneidad del servicio a prestar, mediante mecanismos adecuados para estos fines: retribución del servicio, sistema de guardia, especialización profesional.

Por otra parte, la tarea defensiva no se limita, como ahora, al asesoramiento del imputado, sino que comprende la asistencia a la víctima sin recursos.

La nueva organización pretende, de esta manera, conformar un sistema eficiente, que, eliminando la ficción (organización feudal, delegación), responda adecuadamente al servicio que representa la función judicial del Estado, adaptándose al caso concreto, en la mayor medida posible.

IV. DEMOCRATIZACIÓN Y TRANSPARENCIA

El Pr. CPP ya adelantó, consecuentemente, la elaboración de un procedimiento penal dirigido a la consecución de estas metas: juicio público y oral, cumplido concentrado y continuadamente, sin complicaciones formales, para que el público, en general, pueda comprender y controlar cómo sus jueces administran justicia en materia penal.

La ley orgánica pretende incorporar los elementos restantes para que la administración de justicia penal responda al sistema de gobierno que nuestro país adoptó por intermedio de la Constitución. En tal sentido, es inherente a toda república representativa y a toda democracia, tal como se la concibe desde el siglo anterior (XX), la participación de los ciudadanos en la tarea de administrar justicia; prueba de ello es la forma de integrar los tribunales que imponen los arts. 24, 67, inc. 11, y 103 de la Constitución. Ello coincide, por lo demás, con un imperativo actual de nuestra propia vida institucional, proclamado no sólo por el gobierno nacional, sino, también, por los principales partidos políticos: el recrear una democracia participativa, en el sentido de que los ciudadanos no sean llamados únicamente a votar para renovar las autoridades del Estado, sino, antes bien, que tengan diversas oportunidades para influir en las decisiones estatales, asumiendo un papel protagónico y activo, respecto de la vida institucional del país.

Se debe advertir, además, que el ser juzgado por los convecinados es un derecho fundamental de cada habitante del país, según nuestra ley constitucional (art. 24) y la práctica universal que le sirve de fuente.

La ley orgánica, por ello, integra los tribunales de juicio no sólo con jueces permanentes del aparato burocrático del Estado, sino también con jurados ciudadanos que colaborarán en la función de juzgar, impidiendo, además, la burocratización y tendencia al trabajo rutinario de los órganos del Estado (funcionarios).

El fundamento político-cultural del juicio de jurados reside en la decisión de que la justicia penal no puede quedar sólo en manos del Estado. Se satisface así un doble anhelo: la garantía frente al Estado y la creación de canales democráticos de participación ciudadana. Esta ha sido la decisión de nuestros constituyentes. Ellos sólo dejaron en manos del Congreso de la Nación la elección del mecanismo de participación ciudadana en los tribunales de justicia y no, como se ha pretendido tradicionalmente, la fijación del momento o la oportunidad en que estos tribunales comenzarían a regir, menos aún se concedió al Congreso la facultad de postergar este derecho por más de un siglo.

La historia antigua y la moderna enseñan que el sistema de jurados se ha implementado por diferentes mecanismos, según circunstancias históricas, políticas y culturales concretas (asambleas populares, iudices iurati, jurado escabinado, jurado anglosajón, escabinato moderno). Del mismo modo, y atendiendo a las circunstancias particulares de nuestro país, hemos optado por un sistema que asegure una participación ciudadana real en los tribunales de juicio y, a la vez, la eficiencia del servicio de justicia.

Al mismo tiempo, y como resultado del juicio público y de la integración de los tribunales de justicia con ciudadanos, se busca la transparencia de la gestión judicial. Una forma de administrar justicia como la actual, incomprensible para los justiciables y para el público, reduce el sistema a las formas de actuación de una "secta" de intermediarios, única que lo comprende y lo opera. "Los ciudadanos tienen derecho a sospechar que una sentencia es injusta, aunque ante la verdad abstracta pueda ser intrínsecamente justa, si es el resultado de un procedimiento irracional, arbitrario, ilegítimo; y para los efectos políticos, es lo mismo que la sentencia sea injusta o que el pueblo tenga motivos para sospechar que lo es" (Francisco Cámara, Programa, § 783, nota 1, parafraseando a Ayrault).

Al contrario, la organización propuesta permitirá que cualquier ciudadano comprenda el funcionamiento de la justicia, pueda actuar en ella y controlarla.

Los mismos principios rigen la gestión administrativa interna de los tribunales: se ha creado en cada tribunal un Consejo, elegido por los mismos jueces en asamblea, quien anualmente rinde cuentas de su gestión ante ellos. La administración cotidiana de los recursos humanos y materiales se delega en un administrador profesional, controlado por el Consejo, a fin de descargar a los jueces de los innumerables problemas administrativos diarios que hoy entorpecen su labor judicial y de lograr eficiencia en la solución rápida de estos problemas.

V. IDONEIDAD

Según se dijo ya en la exposición de motivos del Pr. CPP, nadie puede desconocer que, en última instancia, toda organización, y más aún la judi-

cial, depende del factor humano. Los responsables, según nuestra Constitución, por el nombramiento de los funcionarios judiciales, no han contado, hasta ahora, con un mecanismo idóneo para seleccionar los candidatos que ocuparán los cargos.

La ley organiza, tanto en el ámbito de la judicatura como en la carrera fiscal, un sistema de selección abierto, que permite conocer quiénes aspiran a ejercer la función judicial del Estado y cuáles son sus antecedentes de idoneidad. De esta manera, quienes tienen a su cargo la tarea de designar los funcionarios responsables contarán con la base de conocimiento razonable para efectuar su decisión, y también los ciudadanos, más las organizaciones vinculadas al quehacer judicial, tendrán canales ciertos de opinión y control de las decisiones.

Como se observa, la posibilidad de postularse abierta y públicamente a los cargos judiciales y la competencia pública para aspirar a esos cargos, contribuye también sobremanera a la transparencia del sistema, propia de un régimen republicano.

VI. ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

La mayor carga de trabajo del ministerio público consiste en la persecución penal pública y en el ejercicio de otras acciones públicas que la ley, por excepción, prevé en otras áreas jurídicas. Es conocido que esta función necesaria del Estado carece de una ley orgánica que defina su situación institucional y su organización interna; antes bien, rigen leyes dispersas referidas a los cargos particulares del ministerio público, dictadas como respuesta a necesidades momentáneas, que no alcanzan a definir una organización general.

De tal manera, si bien el Proyecto se orienta, fundamentalmente, a satisfacer las necesidades del sistema penal, debió integrar, necesariamente, las demás áreas del ministerio público en una sola estructura funcional. Se logra así, la tan ansiada unidad del ministerio público.

La ley respeta, en general, la tarea que al ministerio público le encomiendan las leyes respectivas, cuya reforma no es objeto de este Proyecto. Sin embargo, durante el estudio de estas materias, advertimos sin dificultad la necesidad de modificar reglas particulares de incumbencia que regulan la tarea del ministerio público, que generaron, además, la práctica viciosa de los tribunales de convertir al ministerio público en una especie de asesor jurídico sobre diversos temas.

Estos son los principios que inspiran la organización judicial proyectada. Todos sabemos que entre norma y realidad se genera siempre una tensión, resultante de la imposibilidad de abarcar la enorme diversidad de lo real y lo posible, en conceptos abstractos. Cabe esperar, pues, que los intérpretes comprendan que lo importante es preservar estos principios y generar un sistema judicial inspirado en ellos, democrático, eficiente, transparente; en fin, un sistema judicial que nos ayude a construir una sociedad más justa, solidaria y pacífica.

ALBERTO M. RIVERA
JULIO B. J. MAJAN